



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA**  
**DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**  
**MESTRADO EM ECONOMIA**

**SÉRGIO DA COSTA FERREIRA**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO**  
**SUPERIOR: UMA VISÃO DO GRAU DE ENGESSAMENTO DOS ORÇAMENTOS**  
**DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

**BRASÍLIA**  
**2013**

**SÉRGIO DA COSTA FERREIRA**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO  
SUPERIOR: UMA VISÃO DO GRAU DE ENGESSAMENTO DOS ORÇAMENTOS  
DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Orientador: prof. Doutor Paulo Roberto Amorim Loureiro

**BRASÍLIA**

**2013**

Ferreira, Sérgio da Costa.

Financiamento público das instituições federais de ensino superior: uma visão do grau de engessamento dos orçamentos das universidades federais / Sérgio da Costa Ferreira. – 2013.

49 f.: 31 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação. Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2013.

1. Instituições Federais de Ensino Superior. 2. Fundo Público Federal. 3. Universidade de Brasília. 4. Autonomia. I. Loureiro, Paulo Roberto Amorim. II. Universidade de Brasília. III. Título.

**SÉRGIO FERREIRA DA COSTA**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO  
SUPERIOR: UMA VISÃO DO GRAU DE ENGESSAMENTO DOS ORÇAMENTOS  
DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.**

A comissão examinadora, abaixo identificada, aprova a dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

---

Prof. Doutor Paulo Roberto Amorim Loureiro (orientador)  
Universidade de Brasília, FACE, Departamento de Economia

---

Prof. Doutor André Luiz Marques Serrano  
Universidade de Brasília, FACE, Departamento de Administração

---

Prof. Doutor José Carneiro da Cunha O. Neto  
Universidade de Brasília, FACE, Departamento de Administração

---

Prof. Doutor Roberto Góes Ellery Junior  
Universidade de Brasília, FACE, Departamento de Economia

Brasília, ..... de ..... de 2013

Aos meus pais, cujos ensinamentos se fazem pertinentes até os dias de hoje. À minha esposa, Elisabeth de Araújo Ferreira e às minhas filhas, Karla de Araújo Ferreira, Renata de Araújo Ferreira e Mariana de Araújo Ferreira por terem compreendido meus momentos de isolamento.

## AGRADECIMENTOS

Deus, como em todas as minhas orações, agradeço-te pelas oportunidades e, principalmente, pela coragem que me é concedida para que eu possa enfrentá-las. Agradecimentos também a todos os Mestres que, com muita paciência, perseverança e determinação, me conduziram ao longo dessa jornada. Não poderia, também, deixar de prestar minhas homenagens a todos os companheiros de trabalho, lotados ou não na Diretoria de Orçamento da Universidade de Brasília, que souberam compreender e relevaram os meus momentos de ausência nos assuntos a nós atribuídos.

Por fim, estendo os meus agradecimentos a todos que, de maneira direta ou indireta, contribuíram, de alguma forma, para que os momentos de engrandecimento dos meus conhecimentos pudessem ocorrer.

## RESUMO

O financiamento das instituições federais de ensino superior pelo Estado brasileiro passa necessariamente pela formação do fundo público federal, ou seja, dos recursos resultantes do pagamento por toda a sociedade de impostos, contribuições e taxas estabelecidas pelas leis nacionais. A crise do estado de bem-estar social europeu ocasionou mudanças no ensino superior mundial, com reflexos diretos no ensino superior brasileiro. Como consequência direta, ocorreu uma uniformização das políticas públicas fundamentadas na: expansão das atividades próprias do *quase-mercado* como agente importante na definição das ações institucionais, expansão e diversificação das instituições, compressão dos recursos do Fundo Público disponíveis para o desenvolvimento das atividades das instituições, ida ao mercado à procura de fontes alternativas de recursos financeiros. A autonomia das universidades brasileiras é matéria consagrada pela Constituição Federal. Mas, o que se verifica é que a dependência dessas instituições dos recursos públicos cada vez mais escassos e a forma como eles são rateados tornaram-se enormes empecilhos às suas autonomias. A análise da origem, do quantitativo e da forma em que os recursos públicos são rateados entre as universidades brasileiras permite que se possa identificar as amarras que a dependência e a escassez dos recursos públicos impõem à autonomia dessas instituições. A questão se apresenta da análise do comportamento conflituoso do Estado que na condição de provedor de bem-estar social e de garantias aos seus cidadãos produz mecanismos legais que asseguram para si essa obrigatoriedade, enquanto que na condição de governo procura desenvolver outros mecanismos que dificultam e, até mesmo, impossibilitam o desempenho de seu papel elementar de provedor do bem-estar social e principalmente o acesso à educação.

**Palavras-chave:** Instituições Federais de Ensino Superior. Estado. Fundo Público Federal. Políticas Públicas. Universidade de Brasília. Autonomia. Bem-Estar Social.

## ABSTRACT

The financing of Federal Institutions for Higher Education by the Brazilian state, necessarily involves the formation of Federal Public Fund, whit the resources resulting from the payment of the whole society taxes established by the country laws. The crisis of the European welfare state, brought changes in higher education worldwide, with direct consequences in Brazilian higher education. As a direct consequence, there was an equalization of public policies based on: expansion of the activities of the quasi-market, themselves as an important agent in the definition of institutional actions, expansion and diversification of institutions, compression of the Public Fund resources available to the activities of the institutions. The Brazilian Federal Constitution consecrates the matter of university autonomy, but what is happening is the increasingly dependence of these institutions for scarce public resources and how these are shared, has become a huge impediment to their autonomy. The analysis of the origin, quantity and the way of apportionment of the public resources in the Brazilian universities allows identifying the dependence and scarcity of public resources bonds imposed in the autonomy of these institutions. The question arises precisely in the analysis from the conflicted behavior of the State. In the condition of provider of welfare and guarantees to the citizens, develop legal mechanisms that ensure for themselves the requirement, and in the government position, search to develop mechanisms that complicate and even preclude its elementary condition of provider of social welfare and especially access to education.

**Keywords:** Federal Institutions of Higher Education. State. Federal Public Fund. Public Policy. University of Brasilia. Autonomy. Social Welfare.



## LISTA DE FIGURAS

Gráfico 2.1 –	Participação em porcentagem das Receitas Correntes, de Capital e Total no fundo público federal – 2002-2011	21
Gráfico 2.2 –	Receita (real) destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino em função da arrecadação de impostos federais – 2002-2011	23
Figura 2.1 –	Ciclo orçamentário brasileiro (trâmite da Lei Orçamentária Anual)	25
Figura 2.2 –	Modelo de alocação de recursos e orçamento das instituições federais de ensino superior	30

## LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 –	Receitas corrente, de capital e total em reais e em percentual do Produto Interno Bruto (PIB) anual do fundo público federal – Valores correntes – 2002-2011	19
Tabela 2.2 –	Receitas corrente, de capital e total em reais e em percentual do Produto Interno Bruto (PIB) anual do fundo público federal – Valores constantes – 2002-2011	20
Tabela 2.3 –	Cálculo da receita destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino em reais a partir da receita realizada da União e em percentual da receita líquida da União – 2002-2011	23
Tabela 2.4 –	Grupos de cursos por área de custos, peso por grupo, área de conhecimento, fator de retenção e	33
Tabela 4.1 –	Proposta/Dotação da Matriz Andifes – 2013	40
Tabela 4.2 –	Matriz Andifes: valores distribuídos às instituições federais de ensino superior (Ifes) em 2013	41
Tabela 4.3 –	Estruturas das propostas de orçamentos anuais encaminhados pela Secretaria de Ensino Superior à Universidade de Brasília – valores em reais – 2009-2013	44
Tabela 4.4 –	Grupo “universidades federais”, propostas orçamentária Universidade de Brasília – valores em reais – 2009-2013	44

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Andifes	Associação Nacional das Instituições Federais de Ensino Superior
Difes	Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Ifes
FPF	Fundo Público Federal
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
Sesu	Secretária de Ensino Superior
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UnB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1	O problema e sua importância .....	14
<b>2</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>17</b>
2.1	A origem do Sistema Federal de Ensino Superior Brasileiro .....	17
2.2	A formação do fundo público federal e as receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino .....	19
2.2.1	<i>Receitas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.....</i>	<i>22</i>
2.2.2	<i>As instituições federais de ensino superior e o Orçamento Geral da União.....</i>	<i>25</i>
2.2.3	<i>Matriz Andifes: um modelo de distribuição de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino superior público federal.....</i>	<i>27</i>
2.2.4	<i>Cálculo do Aluno Equivalente.....</i>	<i>31</i>
<b>3</b>	<b>MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>39</b>
4.1	Critérios de alocação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior .....	39
4.2	Os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento e o orçamento geral da Universidade de Brasília .....	42
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>46</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>49</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade a análise do financiamento pelo Estado do ensino superior público federal brasileiro a partir dos recursos públicos destinados às instituições federais de ensino (Ifes). A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), artigo sexto, define como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados para a promoção do bem-estar social. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (BRASIL, 1996), em seu artigo segundo imputa tanto à família quanto ao Estado a obrigação pelo provimento da educação, com o objetivo de pleno desenvolvimento do educando, preparação para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Ainda em relação às obrigações constitucionais do Estado para com a educação, a Constituição Federal determina no artigo 212 que: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Para tanto, o volume do fundo público federal (FPF) que deveria ser aplicado na manutenção e no desenvolvimento da educação formal conta com a arrecadação líquida dos seguintes impostos: 1. Imposto sobre a Importação (II); 2. Imposto sobre a Renda (IR); 3. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); 4. Imposto Territorial Urbano (ITR). Nesse sentido, Amaral (2003) coloca que como as atividades das instituições estatais são financiadas com recursos do fundo público federal, há uma pressão da sociedade para que se verifique a viabilidade econômica dos investimentos, instalando-se então o debate entre a função utilitarista das instituições e a sua função cultural. Existe ainda o entendimento que financiar o ensino público superior é uma forma de subsidiar a camada mais privilegiada da sociedade, pois a maioria dos alunos matriculados nas Ifes seria oriunda desse estrato social, além do seu elevado custo *per capita*. Outra questão que se antepõe ao financiamento das instituições federais de ensino superior são, de acordo com Amaral (2003), as mudanças ocorridas no ensino superior mundial após a crise do Estado de bem-estar social europeu, caracterizada por uma uniformidade de políticas públicas fundamentadas nas seguintes linhas básicas: expansão das atividades próprias do *quase-mercado* como agente importante na definição das ações institucionais, expansão e diversificação das instituições, compressão dos recursos do Fundo Público disponíveis ao desenvolvimento das atividades das instituições, ida ao mercado à procura de fontes alternativas de recursos financeiros e exigência de eficiência, qualidade e responsabilidade.

O objetivo central deste estudo é analisar o grau de engessamento dos orçamentos das instituições federais de ensino superior em decorrência do financiamento público. Para a consecução do objetivo central será necessário que o estudo cumpra os seguintes objetivos específicos: contextualização da origem das Ifes e identificação dos mecanismos que retiram da receita dos impostos parcela dos recursos que se destinariam à manutenção e desenvolvimento do ensino. Para tanto, o estudo será estruturado em cinco capítulos; a) esta introdução, onde estão expostos o tema, a razão do estudo, os objetivos a serem alcançados e o desenvolvimento do estudo; b) o capítulo dois, revisão da literatura, onde será desenvolvida a sustentação teórica ao trabalho; c) capítulo três, onde serão desenvolvidos a metodologia, o modelo teórico, o modelo explicativo e o modelo estatístico; d) capítulo quatro, onde os dados serão analisados e, e) capítulo cinco, com as considerações finais.

## **1.1 O problema e sua importância**

As políticas públicas deveriam constituir meio eficaz de atendimento pelo Estado das demandas da sociedade por bens públicos (REIS, 2011). O exame dos gastos do governo federal são fundamentais para que se avalie o empenho do Estado no atendimento das demandas da população e melhoria do bem-estar social. Para isso, os dispêndios públicos mostram-se um componente essencial para que o governo disponibilize bens e serviços para a população (CASTRO, 1996). De acordo com Amaral (2003), a partir de 1990 os governos iniciaram no Brasil a implementação das políticas presentes em orientações de organismos multilaterais e elaboradas após a crise do Estado de bem-estar social europeu. Em contrapartida às reformas implementadas na economia como a privatização de empresas estatais, o congelamento dos salários, a abertura do mercado nacional para os produtos externos, o que se viu foi a inserção do ensino superior no contexto do *quase-mercado* educacional fundamentado em gerenciamento administrativo/acadêmico com padrões de empresas privadas e na procura por fontes alternativas de financiamento junto ao mercado de modo a complementar o fundo público. A questão se apresenta justamente da análise do comportamento conflituoso do Estado que: a) na condição de provedor de bem-estar social e de garantias aos seus cidadãos desenvolve mecanismos legais que asseguram ao Estado a obrigatoriedade de proporcionar o ensino formal e aos cidadãos o direito à educação e b) na condição de governo procura desenvolver outros mecanismos que dificultam e, até mesmo, impossibilitam o exercício de seu papel elementar de provedor do bem-estar social e principalmente o acesso à educação. O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 em seu

*caput* estabelece que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira: a questão que se coloca é até que ponto as amarras impostas pelo financiamento público das atividades das universidades permitem que estas possam exercer suas prerrogativas constitucionais?





## 2 REVISÃO DA LITERATURA

“Aspectos vários das políticas e das mudanças na IFES – legislação, avaliação e estrutura organizacional, entre outras – possuem cada uma sua relevância específica. No entanto, no contexto das atuais relações de produção e de organização do Estado, são o volume e as formas de financiamento que talvez melhor definam os principais traços e marcas dessas mudanças que atingem o subsistema de educação superior e, em particular, as instituições de educação pública.”

(Waldemar Sguissardi)<sup>1</sup>

Amaral (2003) é enfático ao traçar um paralelo entre o alto crescimento de países desenvolvidos e o que sociedade local espera das instituições de ensino superior. Ao afirmar que:

Em geral, o mais comum, o ocorrente nos países que conseguiram elevados índices de desenvolvimento material e tecnológico, é esperar que tais instituições, sobretudo aquelas qualificadas como universidades, possam contribuir para o país enfrentar com êxito os desafios presentes na sociedade, no que diz respeito tanto ao desenvolvimento social, econômico e cultural, quanto à contribuição para assegurar a competitividade nacional e no contexto internacional. (AMARAL, 2003, ).

O que se depreende deste trecho da análise de Amaral (2003) é, por um lado, a correlação estabelecida entre os anseios da sociedade por melhores condições sociais, principalmente por um crescimento educacional e, por outro lado, o papel atribuído às universidades no desenvolvimento econômico d Estado. Talvez esteja nesse ponto o maior argumento que possa justificar o papel do Estado como provedor de educação superior.

### 2.1 A origem do Sistema Federal de Ensino Superior Brasileiro

Ainda de acordo com Amaral (2003), a origem do sistema federal de ensino brasileiro e, em consequência, das discussões sobre o financiamento das suas atividades estão na Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, transformada posteriormente na Universidade do Brasil pela lei nº 452, de 5 de julho de 1937, (BRASIL, 1937) e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) a partir de 1965. Segundo Fávero (2000, ), em 1931 a Universidade do Brasil era entendida como o grande projeto do Governo e quando implantada em 1937 deveria também ser entendida como modelo para as demais instituições de ensino superior do país. Ainda de acordo com Fávero (2000), o projeto se materializava na chamada reforma do ensino superior brasileiro idealizada por Francisco Campos, ministro do

---

<sup>1</sup> Professor titular da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), ex-professor titular da Universidade Federal de São Carlos.

recém-criado Ministério da Educação e Saúde, e instituída pelo decreto nº 19.851, publicado no Diário Oficial da União de 15 de abril de 1931.

Amaral (2003) identifica na chamada Reforma Francisco Campos a adoção da regra que organiza o ensino superior em universidades, abandonando-se o modelo adotado desde tempos coloniais no qual o ensino superior era organizado em faculdades isoladas. O autor (ibid., identifica ainda a ideia de que:

Além disso, a universidade não seria mais o local onde só se ensinava, mas passaria a ser um espaço em que a pesquisa pura *desinteressada* e ampliação do saber teriam lugar assegurado, e a instituição universitária deveria interagir com a sociedade, desenvolvendo projetos de extensão, atuando sobre e com a sociedade, com objetivo de analisar, discutir e resolver os problemas que a afligem.

Observa-se que nesse ponto, a chamada Reforma Francisco Campos estabelece para as universidades a tríade que mais tarde a Constituição de 1988 estabelece como indissociáveis: ensino, pesquisa e extensão.

Embora a lei de criação da Universidade do Brasil (BRASIL, 1937) determinasse em capítulo específico os meios de obtenção dos recursos necessários à edificação progressiva da instituição, somente no decreto-lei nº 8.393/1945, de 17 de dezembro de 1945, Amaral (2003, ) identifica o mecanismo legal que lhe assegurava os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento dos serviços da Universidade, conservação, renovação, e ampliação de suas instalações. Segundo o artigo 19 do decreto-lei nº 8.393/1945 (BRASIL, 1945), estes recursos seriam provenientes de:

- a) dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas pela União, na forma do art. 23;
- b) dotações, a título de subvenção, que lhe atribuírem os Estados, o Distrito federal e municípios;
- c) doações que a esse título receber de pessoas físicas ou jurídicas;
- d) renda da aplicação de bens patrimoniais;
- e) retribuição das atividades remuneradas dos laboratórios e quaisquer outros serviços;
- f) taxas e emolumentos escolares;
- g) receita eventual.

No artigo 23, o decreto-lei nº 8.393/1945, estabelece que:

A lei que fixar anualmente a despesa da União consignará a subvenção necessária ao pagamento de todo o pessoal permanente extranumerário, da Universidade e ainda a de material indispensável aos serviços dos estabelecimentos de ensino e dos institutos técnico-científicos que a constituam.

Cabe, ainda, ressaltar que é no artigo 1º do referido decreto-lei que Amaral identifica os dispositivos legais que estabelecem a autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar da Universidade do Brasil. Até então, a autonomia, conforme a lei nº 452/1937 era considerada como relativa (BRASIL, 1937). O argumento até então utilizado era que a

Universidade do Brasil era recente e ainda não havia acumulado experiência que permitisse ao Estado uma autonomia integral. Amaral (2008, ) identifica na origem das Ifes uma indefinição sobre as regras de seu financiamento e que “não houve vinculação de patrimônio, nem constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições.”. O autor conclui que a obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida em instrumentos legais da época sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma legal. Com relação aos dias de hoje, o autor não percebe mudanças, pois as instituições não possuem patrimônio e/ou fundos que gerem recursos financeiros relevantes quando comparados com seus orçamentos, com exceção, no tocante ao patrimônio, da Universidade de Brasília. A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases) ao estabelecer no seu artigo 55 que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para o desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”, não definiu concretamente a forma de se estabelecer o montante de recursos que efetivamente assegurem a manutenção e desenvolvimento destas instituições.

## **2.2 A formação do fundo público federal e as receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino**

Segundo Amaral (2003), o fundo público federal é constituído do pagamento, por toda a sociedade, de impostos, contribuições e taxas estabelecidos pelas leis do país. Ele identifica que os recursos financeiros constituintes do Fundo, além de financiar todas as atividades do Estado, podem dirigir-se a duas vertentes: a social e a econômica. define como aplicação social quando recursos se dirigem ao financiamento de programas relacionados a educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego etc. e na vertente econômica, ao voltarem-se para subsídios à agricultura e instalação de fábricas, juros subsidiados em empréstimos com grande tempo de carência, entre outros. O autor conclui afirmando que o fundo público, constituído de recursos oriundos de toda a população, caracteriza-se por permitir a opção de financiamento de ações públicas, seja na linha propiciadora da acumulação de capital, seja na linha que favorece a reprodução da força de trabalho.

A Tabela 2.1 discrimina os recursos incorporados ao fundo público federal no período 2002-2011 em valores correntes e em termos de percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) de cada ano. Tecnicamente, estas receitas estão separadas em receitas correntes e receitas de

capital. Desta maneira, além de serem excluídas as operações intraorçamentárias, no item que compõe as receitas de capital relativo às operações de crédito estão também excluídos os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública.

Tabela 2.1– Receitas corrente, de capital e total em reais e em percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) anual do fundo público federal – Valores correntes – 2002-2011

Ano	Receita corrente		Receita de capital		Receita Total	PIB (%)
	Total	PIB (%)	Total	PIB (%)		
2002	343.075	23,2	138.436	9,4	481.511	32,6
2003	384.447	22,6	143.805	8,5	528.252	31,1
2004	450.590	23,2	102.241	5,3	552.831	28,5
2005	527.325	24,6	126.662	5,9	653.987	30,5
2006	584.067	24,6	198.233	8,4	782.300	33,0
2007	658.884	24,8	205.945	7,7	864.829	32,5
2008	754.736	24,9	217.302	7,2	972.037	32,1
2009	775.407	23,9	382.265	11,8	1.157.672	35,7
2010	890.137	23,6	208.373	5,5	1.098.510	29,1
2011	1.029.613	24,9	184.042	4,4	1.213.655	29,3

Fonte: Siafi – STN/Ccont/Geinc

Observa-se que em valores correntes, apesar do crescimento da receita total em 252 % no ano de 2002 a 2011 (de 481.511 para 1.213.655, em milhões de reais), houve na verdade um decréscimo de 3,3 % quando se analisa os valores em relação à variação do Produto Interno Público no mesmo período, ou seja, de 32,6 % em 2002 para 29,3 % em 2012). Observa-se, ainda, que os pontos extremos ocorreram no ano de 2009, ponto máximo de 35 %, e no ano de 2004 cujo percentual de 28,5 % representou o menor índice da série.

A Tabela 2.2 discrimina os mesmos recursos incorporados ao fundo público federal no período de 2002 a 2011, porém a valores constantes indexados pelo Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base em dezembro de 2012. A variação real dos recursos incorporados ao FPF no período 2002 a 2012 foi de 27,82 % com queda no volume desses recursos nos anos de 2003, 2004 e 2005. Os valores das receitas corrente e de capital em percentuais do Produto Interno Bruto anual são os mesmos descritos na Tabela 2.1, pois todos os valores de uma mesma linha foram indexados pelo mesmo índice, ou seja, a variação do IGP-DI do período até dezembro de 2012.

Tabela 2.2 – Receitas corrente, de capital e total em reais e em percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) anual do fundo público federal – Valores constantes – 2002-2011

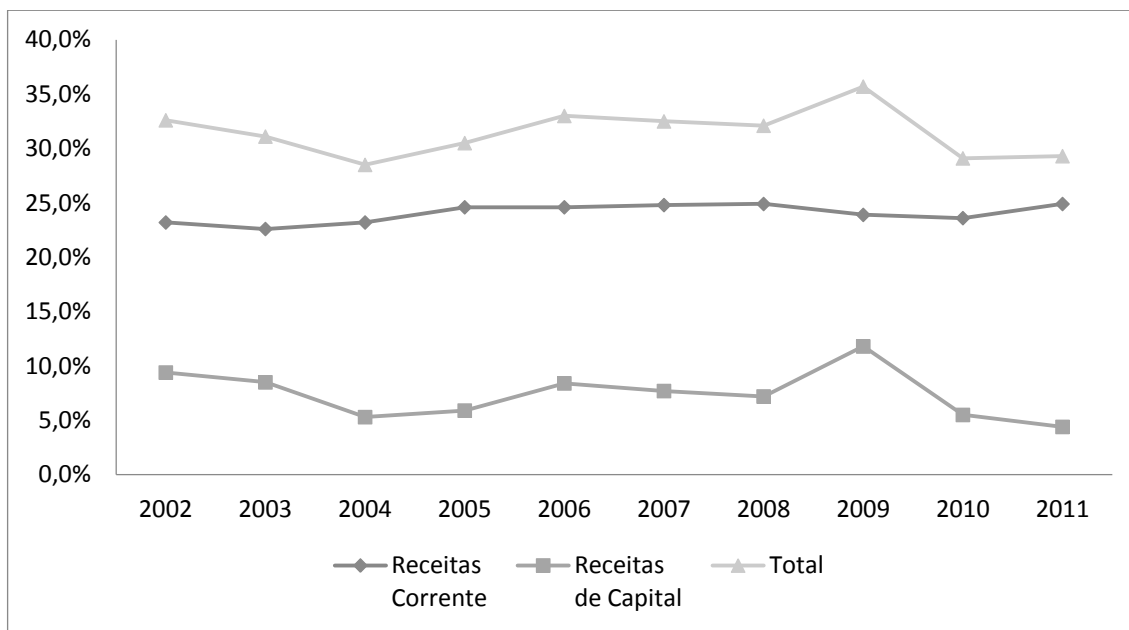
Ano	Receita corrente		Receita de capital		Receita Total	PIB (%)
	Total	PIB (%)	Total	PIB (%)		
2002	718.910	23,2	290.091	9,4	1.009.001	32,6
2003	656.105	22,6	245.421	8,5	901.526	31,1
2004	702.923	23,2	159.497	5,3	862.420	28,5
2005	776.309	24,6	186.468	5,9	962.777	30,5
2006	845.220	24,6	286.868	8,4	1.132.088	33,0
2007	907.299	24,8	283.591	7,7	1.190.890	32,5
2008	934.278	24,9	268.996	7,2	1.203.274	32,1
2009	943.048	23,9	464.910	11,8	1.407.958	35,7
2010	1.025.583	23,6	240.080	5,5	1.265.663	29,1
2011	1.094.112	24,9	195.571	4,4	1.289.683	29,3

Fonte: Siafi – STN/Ccont/Geinc

Nota: valores atualizados com base no IGP-DI acumulado em dezembro de 2012.

Amaral (2003) adverte para o fato de que “grande parte das receitas chamadas de capital não é passível de aplicação em atividades definidas pelos governantes, ou seja, já *nascem* vinculadas a uma mutação patrimonial e não devem ser consideradas na análise da execução orçamentária anual”. Assim sendo, nas Tabelas 2.1 e 2.2 não estão inclusos na coluna “Receitas de capital” os valores referentes à rubrica refinanciamento da dívida pública, valores, por sinal, bastante expressivos. A incorporação desses valores às receitas anuais de capital daria maior expressividade à relação entre o fundo público federal e o Produto Interno Bruto e resultaria em índices mais elevados. O Gráfico 2.1, que ilustra essa participação, se aplica tanto à tabela 2.1 como à tabela 2.2 uma vez que seus valores absolutos possuem a mesma grandeza, pois o mesmo índice (IGP-DI) aplicado aos valores das receitas (correntes e de capital) foi aplicado na correção do Produto Interno Bruto no período.

Gráfico 2.1 – Participação em porcentagem das Receitas Correntes, de Capital e Total no fundo público federal – 2002-2011



Fonte: Siafi – STN/Ccont/Geinc

Fato a ser considerado é o comportamento quase linear das receitas correntes ao longo do período de 2002 a 2011, com variações não superiores a 2,3 %. No mesmo período, as receitas de capital apresentaram variações de até 7,2 % com impactos visíveis na curva da receita total apresentada no Gráfico 2.1.

### 2.2.1 Receitas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino

A Constituição Federal em seu capítulo 212 estabelece que “A União aplicará, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Por seu turno, a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (BRASIL, 1996) estabelece em seu artigo 70 que são consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

[Aqueles] realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissional da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamento estatístico, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização das atividades necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

- VI – concessão de bolsas de estudo a aluno de escolas públicas e privadas;  
 VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;  
 VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

No âmbito da União, a receita destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é resultante dos seguintes impostos: a) Imposto sobre a Importação (II); b) Imposto sobre a exportação (IE); c) Imposto sobre a Renda (IR); d) Imposto Territorial Rural (ITR); e) Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI); f) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Da soma desses impostos são subtraídos os valores correspondentes às transferências constitucionais e legais e às Desvinculações da Receita da União (DRU); do resultado desta operação são calculados os dezoito por cento determinados pela Constituição de 1988. A Tabela 2.3 discrimina esses dados para o período de 2002 a 2011.

Tabela 2.3 – Cálculo da receita destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino em reais a partir da receita realizada da União e em percentual da receita líquida da União – 2002-2011

<b>Ano</b>	<b>Receita realizada (a)</b>	<b>Desvinculações e transferências (b)</b>	<b>Receita líquida c = (a-b)</b>	<b>Ensino (d)</b>	<b>f = (d/c)100 (%)</b>
<b>2002</b>	106.158.657	67.173.566	38.985.091	7.775.674	19,9
<b>2003</b>	113.120.197	70.723.646	42.396.551	8.077.676	19,1
<b>2004</b>	126.108.382	76.885.226	49.223.156	10.072.975	20,5
<b>2005</b>	151.809.483	98.058.111	53.751.372	10.893.279	20,3
<b>2006</b>	165.843.970	106.123.174	59.720.796	17.098.253	28,6
<b>2007</b>	200.518.435	105.813.571	94.704.864	17.046.875	18,0
<b>2008</b>	256.147.469	154.837.478	101.309.991	18.235.798	18,0
<b>2009</b>	244.070.906	127.305.011	116.765.895	21.017.861	18,0
<b>2010</b>	280.141.415	120.598.845	159.542.570	28.717.663	18,0
<b>2011</b>	336.557.116	131.064.828	205.492.288	36.988.612	18,0

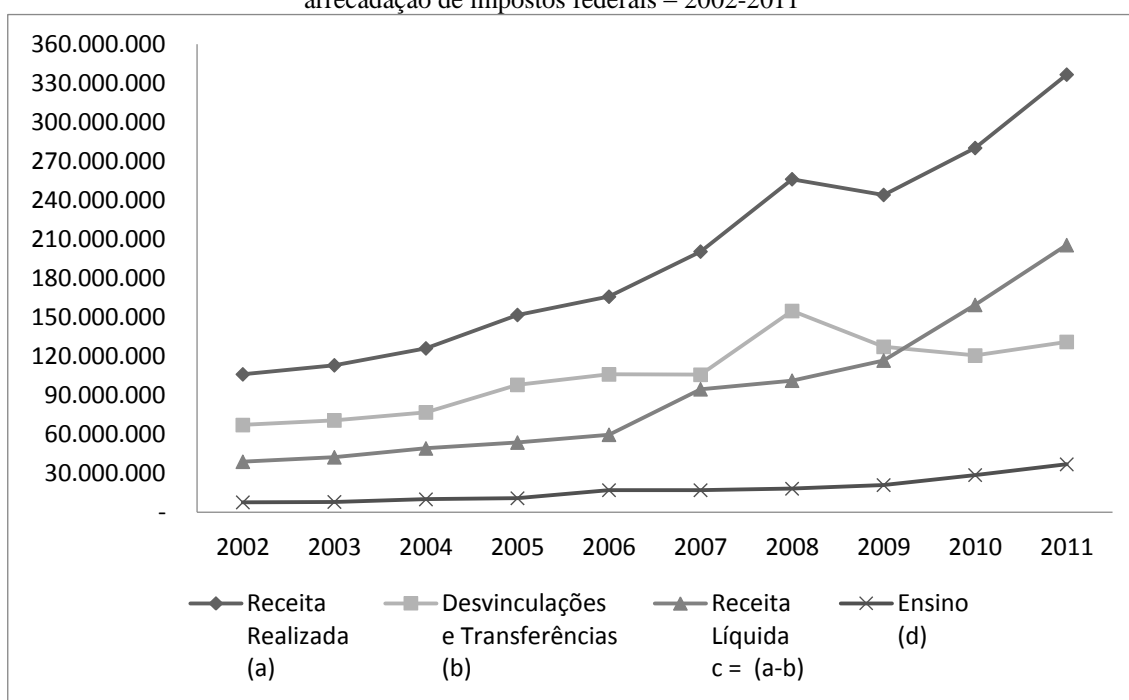
Fonte: Siafi – STN/Ccont/Geinc

Na elaboração da Tabela 2.3 foram considerados somente os valores estabelecidos pela matéria constitucional (artigo 212 da Constituição Federal), excetuando-se outros valores tais como os originados da contribuição social do salário-educação, dos recursos de operações de crédito e outros destinados à educação. Os dados da Tabela 2.3 chamam atenção para dois fatos: primeiro, os governos consideram o preceito constitucional que estabelece o mínimo de dezoito por cento da receita líquida ao ensino; até o ano de 2006, quando foi alcançado o pico de 28,6 %, os valores destinados ao ensino sempre estiveram acima do piso constitucional de 18 %. A partir de 2007, esses valores se limitaram ao piso constitucional. O segundo fato que se observa na série é que, apesar do crescimento anual dos valores destinados ao ensino, esses poderiam ser mais significantes caso não houvesse um grande empenho dos governos, com o



apoio de suas bases de sustentação no Congresso Nacional, para o aumento acelerado das Desvinculações das Receitas da União. O Gráfico 2.2 nos permite analisar o comportamento da receita realizada (dos impostos federais), das transferências/desvinculações das receitas, da receita líquida e do valor destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino e no período 2002-2011.

Gráfico 2.2 – Receita (em reais) destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino em função da arrecadação de impostos federais – 2002-2011



Fonte: Siafi – STN/Ccont/Geinc

A análise do Gráfico 2.2 nos permite observar o acentuado crescimento da arrecadação dos impostos federais entre 2002 e 2011, com uma pequena redução (em relação ao exercício anterior) apenas no ano de 2009. A curva de transferências e desvinculações da receita acompanha a curva de arrecadação até o ano de 2006 e posteriormente apresenta uma forma irregular com um pico acentuado no ano de 2008. Por outro lado, a curva da receita líquida acompanhou neste período a tendência da curva da arrecadação dos impostos. Com base nos comportamentos das curvas de arrecadação (receita realizada) e da receita líquida, esperar-se-ia o mesmo comportamento (inclinação) da curva dos recursos destinados ao ensino. Mas, ao contrário do que se poderia imaginar, o que se observa é um comportamento bem discreto por parte dessa curva. Uma explicação para esta situação seria o fato do Estado, a partir do ano de 2007, destinar recursos ao ensino apenas no limite mínimo de 18 % estabelecido pela Constituição Federal que até então estiveram acima deste piso (Tabela 2.3).

### 2.2.2 As instituições federais de ensino superior e o Orçamento Geral da União

A questão do financiamento das instituições federais de ensino superior (Ifes) passa, portanto, pelo fundo público federal (FPF), constituído de recursos oriundos da sociedade colocados à disposição do governo federal para implementar as políticas públicas da União (AMARAL, 2003). Na condição de entidades da administração pública federal indireta, as Ifes fazem parte do Orçamento Geral da União; assim, estão orçamentária e financeiramente diretamente vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) na condição de Unidades Orçamentárias. Cabe à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu) a missão de orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior. Na condição de parte integrante do Orçamento Geral da União, as instituições federais de ensino superior têm todos os seus atos relacionados ao planejamento, proposta e execução orçamentária sujeitos aos trâmites do processo orçamentário. Entende-se como processo orçamentário todo o trâmite estabelecido nos diversos dispositivos legais que regulam o planejamento, a proposta, a execução e a avaliação do Orçamento Público Federal.

Estes dispositivos têm início na Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição.

A Constituição de 1988 estabelece as responsabilidades do Presidente da República, *in verbis*:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

VI - a lei orçamentária.

[...]

Ao tratar da Tributação e do Orçamento (Título VI), a Constituição Federal volta a estabelecer as responsabilidades e definir a competência dos poderes em relação ao processo orçamentário quando define que:

Art. 165: Leis do Poder Executivo estabelecerão:

I – O Plano Plurianual

II – As Diretrizes Orçamentárias

III – Os Orçamentos Anuais

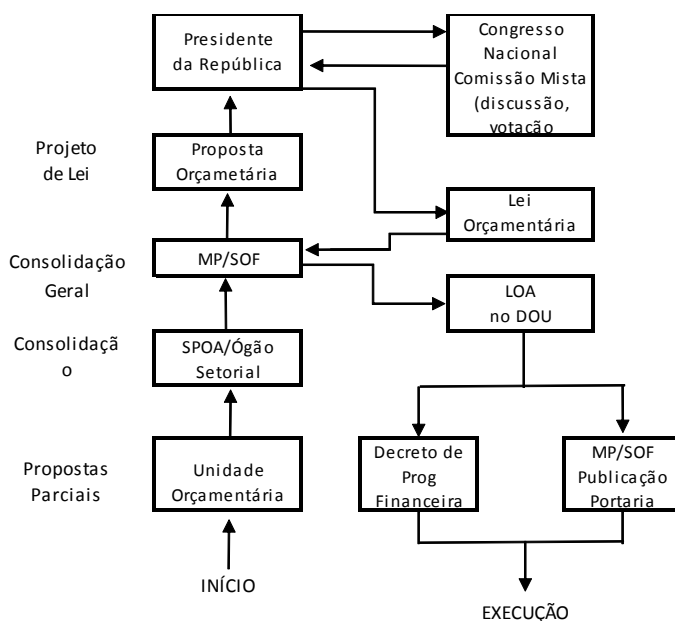
Convém observar que além da Lei Orçamentária Anual – LOA (BRASIL, 1988, art. 165), da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (BRASIL, 1988, art. 165) e da Lei de Planos

Plurianuais – PPA (BRASIL, 1988, art. 165), a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) é um ente do processo orçamentário; a LRF “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” e direciona as suas normas para a atuação dos gestores públicos no manuseio dos recursos do fundo público federal.

É por meio da Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988) que a sociedade pode ter conhecimento das prioridades de governo com relação ao atendimento de suas necessidades. Na LOA os governos estabelecem, por meio de políticas públicas, que ações serão adotadas anualmente em contrapartida ao dispêndio da sociedade na formação do fundo público federal. Por sua natureza e por se tratar de um processo contínuo, dinâmico e flexível, a tramitação da Lei Orçamentária Anual da sua origem até estar pronta para execução também é motivo de estudo de muitos; a esse processo denominou-se ciclo orçamentário. A Figura 2.1 resume o ciclo orçamentário e nele podemos observar o seu mecanismo, os entes envolvidos no processo, bem como os momentos para intervenção.

Cabe ressaltar que o orçamento público brasileiro é organizado em sistemas, em que cada sistema é organizado em três níveis de hierarquia. No caso do orçamento, esses três níveis são representados: a) pela Secretaria de Orçamento Público (SOF) do Ministério do Planejamento (MP); b) pelas Secretarias de Planejamento Orçamento e Administração (SPOA) no caso dos ministérios; c) pelas unidades orçamentárias (UO) que são o nível no qual os recursos da LOA são efetivamente executados. Cabe ainda ressaltar que a relação hierárquica entre os três níveis (na questão orçamentária) é apenas técnica.

Figura 2.1 – Ciclo orçamentário brasileiro (trâmite da Lei Orçamentária Anual)



Observa-se pela Figura 2.1 que o ciclo orçamentário tem início nas Unidades Orçamentárias (UO) e, num primeiro momento, envolve os órgãos setoriais, o Ministério do Planejamento, o Presidente da República e o Congresso Nacional. Num segundo momento, após a aprovação no Congresso Nacional e a sanção presidencial, o ciclo ainda envolve a Imprensa Nacional (publicação no Diário Oficial da União), a Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) para a publicação do Decreto de Programação Financeira e, mais uma vez, a SOF para publicação das portarias pertinentes. Nesse ponto o ciclo se completa e o Orçamento Geral da União (OGU) está pronto para a sua execução; com o retorno às Unidades Orçamentárias (UO) por meio de dotações orçamentárias o ciclo se fecha (não representado na Figura 2.1).

Na condição de órgãos da administração indireta vinculadas ao Ministério da Educação, as instituições federais de ensino superior assumem a condição de unidades orçamentárias no sistema orçamentário federal. Sendo assim, constituem-se, em tese, nos órgãos responsáveis pelos gastos dos recursos do fundo público federal destinado, principalmente, ao seu custeio e desenvolvimento.

Para Amaral (2003, ) o grande desafio no financiamento da educação superior pública federal seria responder a questão: “Quais seriam os *recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento* das instituições mantidas pela União”? Ele lembra, ainda, o artigo 55 da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional que afirma a obrigatoriedade da União em “assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, **recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento** das instituições de educação superior por ela mantidas”. Encontrar o mecanismo que responderia satisfatoriamente a esse questionamento é, na concepção do autor, uma das mais complexas tarefas a ser enfrentada na implantação da autonomia prevista no artigo 207 da Constituição Federal.

### 2.2.3 *Matriz Andifes: um modelo de distribuição de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino superior público federal*

São em número de quatro os mecanismos utilizados pelo Estado para o financiamento do ensino superior na classificação adotada por diversos autores: a) financiamento incremental ou inercial; b) financiamento por fórmulas; c) financiamento contratual; d) financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

Define-se o incremental ou inercial como aquele em que “os recursos financeiros estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos valores do ano anterior. A definição do

novo valor é feita unilateralmente pelo governo”; os recursos podem ser negociados entre o governo e a instituição, ou ainda simplesmente ser especificado um percentual de incremento ano a ano. “O financiamento por fórmulas se dá pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica indicando no final qual o percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição participante da distribuição.” O financiamento contratual caracteriza-se pela existência, entre o Estado e a instituição, de um acordo (contrato) em que a instituição se compromete a concretizar um determinado programa ou atingir um determinado objetivo. Por último, no financiamento por subsídios são cobradas mensalidades (ou anuidades) pagas por meio de cheques educacionais distribuídos aos estudantes. Estes, por sua vez, podem frequentar as universidades que lhes sejam mais convenientes. Considera-se que esse mecanismo incentiva a competição entre as universidades sujeitando-as exclusivamente às regras de mercado.

No Brasil, o mecanismo vigente para as instituições federais de ensino superior, segundo Amaral (2003), é o mecanismo incremental em que o volume de recursos é estabelecido pelo governo federal e aprovado pelo Congresso Nacional. O que, na verdade, se observa é que enquanto grande parte dos recursos destinados ao financiamento das Ifes se vale do mecanismo incremental ou inercial, a pequena parte destes destinados à manutenção e ao desenvolvimento das Ifes, objeto desse estudo, utiliza o mecanismo por fórmula.

Em 1991, o Ministério da Educação (MEC) apresentou à Associação Nacional dos Dirigentes de Ifes (Andifes) uma metodologia para alocação global de recursos para as instituições federais de ensino superior. Em 1994, foi publicada a Portaria nº 1.285/MEC, de 30 de agosto de 1994 (BRASIL, 1994), que instituiu pela primeira vez um modelo matemático baseado no “modelo holandês” para a distribuição de recursos denominados Outros Custeios e Capital para as instituições federais de ensino superior.

Em 1999, o MEC desenvolveu e implantou um modelo de alocação de recursos orçamentários das Ifes entendido à época como uma adaptação da forma de financiamento do sistema inglês; como uma de suas principais características, trazia o conceito de produtividade acadêmica. A aplicação deste novo modelo motivou a busca de critérios, tanto pela Sesu quanto pelas Ifes, que não se baseassem em adaptações de outros modelos vigentes e que também considerassem as necessidades básicas das instituições. Dentre as principais queixas das Ifes destacava-se o fato de que a metodologia adotada era integralmente de partição sobre um montante fixado de recursos, o que estimula uma competição desigual entre as Ifes com tamanhos e perfis bastante diferentes. Para que uma instituição mantivesse seu percentual de participação no modelo de um ano para outro, a mesma deveria apresentar um crescimento

igual à média de crescimento do sistema; consequentemente, esse modelo não permitia um planejamento do Sistema Federal de Ensino Superior por parte da Andifes e também não contemplava os aspectos de financiamento com vistas à recuperação e modernização da infraestrutura das Ifes.

Em 2002, a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação convidou a Andifes e o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Ifes (Forplad) a pensarem conjuntamente em uma nova proposta que, dentre outros aspectos:

- a) Reconhecesse a heterogeneidade do Sistema das IFES;
- b) Possuísse parâmetros, que a exemplo das matrizes de pessoal, valorizassem o desempenho das IFES, induzindo-as a estabelecerem políticas acadêmicas para a diminuição da evasão e da retenção dos alunos nos seus respectivos cursos;
- c) Incentivasse a criação de cursos noturnos;
- d) Previsse a expansão do Sistema Federal de Ensino Superior;
- e) Utilizasse indicadores que poderiam ser facilmente avaliados; e
- f) Contemplasse a equalização de distorções no sistema.

A nova ideia básica acordada entre a Sesu e as Ifes previa um financiamento em duas etapas denominadas posteriormente como Orçamento de Manutenção e Orçamento de Investimento (Figura 3.1). Essa nova forma de financiamento conduziu à identificação dos valores das despesas executadas pelas Ifes em relação às Outras Despesas Correntes no exercício de 2003 em dez itens considerados de maior impacto nos orçamentos destas instituições. Os itens priorizados foram: energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, correios, vigilância, limpeza, diárias, passagens, combustíveis e manutenção de frota de veículos, que definiriam em princípio uma unidade denominada Unidade Básica de Custeio que serviria como um dos parâmetros para identificar a necessidade de custeio das instituições. As várias reuniões do grupo contaram com a participação e apoio da Subsecretaria de Planejamento do Ministério da Educação – SPO/MEC, considerando as normas vigentes no Orçamento Geral da União.

Figura 2.2 – Modelo de alocação de recursos e orçamento das instituições federais de ensino superior



O Orçamento de Manutenção é constituído de duas partes: a primeira é a Parcela de Manutenção Básica que utiliza um modelo sem partição definido sobre a Unidade Básica de Custeio multiplicada pelo número de alunos equivalentes de cada Ifes e corresponde a 80 % do valor total do Orçamento de Manutenção. A segunda parte é denominada Parcela de Qualidade e Produtividade a qual utiliza um modelo de partição definido, como o nome sugere, sobre os aspectos qualitativos das Ifes e corresponde aos outros 20 % do Orçamento de Manutenção. A parte relativa ao Orçamento de Investimento é constituída pela parcela de Equalização e pela Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, cujos objetivos são a conservação da infraestrutura física e patrimonial das Ifes e o incentivo ao crescimento quantitativo e qualitativo do Sistema Federal de Ensino Superior.

A Parcela de Equalização contempla a situação de cada Ifes em termos de infraestrutura e apoia projetos específicos submetidos à Secretaria de Ensino Superior do MEC, independentemente do montante orçamentário recebido anualmente pela Ifes a título de orçamento de manutenção.

A Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior alocam recursos para atender projetos desta natureza, considerando-se a necessidade da existência de uma política de expansão da rede pública no sistema de educação superior do país que ganhou impulso significativo nos anos de 2004 a 2006. Esta parcela contempla tanto a expansão da infraestrutura física como o quadro de pessoal.

### 2.2.4 Cálculo do Aluno Equivalente

O Aluno Equivalente é o principal indicador utilizado para a análise dos custos de manutenção e desenvolvimento das Ifes nas categorias econômicas Capital e Despesas Correntes, financiados com recursos do fundo público federal (BRASIL, 2013a). O cálculo deste indicador foi inspirado no modelo inglês de 1998, elaborado pelo *Higher Education Council for England (HEFCE)*, utilizado na Inglaterra até o ano de 2004 quando sofreu alterações e foi objeto de estudos realizados pela Sesu/MEC e pela Andifes. Inclui-se no cálculo todos os cursos de caráter permanente que não sejam autofinanciados, mantidos por recursos especiais de convênios ou em parcerias com instituições públicas ou privadas.

O cálculo do Aluno Equivalente (NAE) para cada instituição federal de ensino superior é composto por quatro indicadores parciais referentes às atividades educacionais nos seguintes níveis (BRASIL, 2013a):

- Graduação;
- Mestrado *stricto sensu*;
- Doutorado; e
- Residência Médica.

#### a) Cálculo do Aluno Equivalente para a Graduação

Neste nível, o número de estudantes de graduação é convertido em número equivalente de estudantes de tempo integral por meio da seguinte fórmula:

$$N_{fte(G)} = \{ [N_{di} \times D \times (I+R)] + [(N_i - N_{di}) / 4] \times D \} \times BT \times BFS \times PG \quad (1)$$

Em que:

$N_{fte(G)}$  = Número de alunos equivalentes (graduação);

$N_{di}$  = Número de diplomados;

$D$  = Duração média do curso;

$R$  = Coeficiente de retenção;

$N_i$  = Número de ingressantes;

$BT$  = Bônus por turno noturno;

$BFS$  = Bônus por curso fora de sede;

$PG$  = Peso do Grupo.



Para os cursos novos e para os cursos intervalados, utiliza-se a relação:

$$Nfte_{(G)} = NMR \times BT \times BFS \times PG \quad (2)$$

Em que:

$Nfte_{(G)}$  = Número de alunos equivalentes (graduação);

$NMR$  = Número de Alunos Matriculados Efetivos no Ano de Referência do Cálculo;

$BT$  = Bônus por turno noturno;

$BFS$  = Bônus por curso fora de sede;

$PG$  = Peso do Grupo.

São considerados cursos novos aqueles que ainda não alcançaram o tempo de existência para ter a primeira turma formada. Como os cursos novos não apresentam formandos, utilizamos a ferramenta acima para compensar o esforço com a criação de novos cursos.

São considerados cursos intervalados aqueles que por condições específicas de operacionalização possuem interrupções de ingressantes e de diplomados simultaneamente ( $N_{di} = N_i = \text{zero}$ ), independentemente da data de início do curso. Como forma de ajustamento, então, deve ser considerado o número de alunos matriculados no ano de referência do cálculo.

Para os cursos que não apresentam ingressantes ( $N_i = \text{zero}$ ) e para os cursos que apresentam o número de ingressantes menor que o número de diplomados ( $N_i < N_{di}$ ), a segunda parcela da fórmula torna-se zero.

$$Nfte_{(G)} = [N_{di} \times D \times (I+R)] \times BT \times BFS \times PG \quad (3)$$

Em que:

$Nfte_{(G)}$  = Número de alunos equivalentes (graduação);

$N_{di}$  = Número de diplomados;

$D$  = Duração média do curso;

$R$  = Coeficiente de retenção;

$BT$  = Bônus por turno noturno;

$BFS$  = Bônus por curso fora de sede;

$PG$  = Peso do Grupo.

São atribuídos bônus de 5 % para alunos dos cursos que funcionam fora da sede e 7 % para alunos dos cursos que funcionam no turno noturno.

Os cursos são subdivididos em áreas de custos para tornar possível a diferenciação entre os cursos de maiores custos e os demais. Para determinar esta classificação, um dos critérios predominantes é o uso de laboratórios que exigem mais recursos para funcionamento. Os pesos dos grupos de cursos estão subdivididos em áreas (Tabela 2.4).

Tabela 2.4 – Grupos de cursos por área de custos, peso por grupo, área de conhecimento, fator de retenção e

Grupo	Peso por grupo	Área	Descrição da área	Fator de retenção	Duração média
A1	4,5	CS1	Medicina	0,0650	6
		CS2	Veterinária, Odontologia, Zootecnia	0,0650	5
		CET	Ciência Exatas e da Terra	0,1325	4
		CB	Ciências Biológicas	0,1250	4
A2	2,0	ENG	Engenharias	0,0820	5
		TEC	Tecnólogos	0,0820	3
		CS3	Nutrição, Farmácia	0,0660	5
		CA	Ciências Agrárias	0,0500	5
A3	1,5	CE2	Ciências Exatas - Computação	0,1325	4
		CE1	Ciências Exatas - Matemática Estatística	0,1325	4
		CSC	Arquitetura/Urbanismo	0,1200	4
		A	Arte	0,1150	4
A4	1,0	M	Música	0,1150	4
		CS4	Enfermagem, Fisioterapia Fonoaudiologia e Educação Física	0,0660	5
		CSA	Ciências Sociais e Aplicadas	0,1200	4
		CSB	Direito	0,1200	5
		LL	Linguística	1,1150	4
		CH	Ciências Humanas	0,1000	4
		CH1	Psicologia	0,1000	5
		CH2	Formação de Professor	0,1000	4

Fonte: TI/DEDES/SESu/MEC

#### b) Cálculo do Aluno Equivalente para os cursos de mestrado *stricto sensu*

Considera-se que um ano e meio dos dois anos do curso de mestrado (tempo padrão considerado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes) são dedicados a cursar disciplinas, ou seja  $\frac{3}{4}$  (75 %) da população de estudantes de mestrado entram como encargo docente, não de pesquisa:

$$Nfte_{(M)} = NM \times fMD \times PG \quad (4)$$

Em que:

$Nfte_{(M)}$  = Número de alunos equivalentes (mestrado);

NM = Número de alunos matriculados efetivos no mestrado;

fMD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (0,75);

PG = Peso do Grupo.

c) Cálculo do Aluno Equivalente para os cursos de doutorado

Considera-se que um ano e meio dos quatros anos (tempo padrão considerado pela Capes) de doutorado são dedicados a cursar disciplinas, ou seja 3/8 (38%) da população de estudantes de doutorado entram como encargo docente, não de pesquisa:

$$Nfte_{(D)} = ND \times fDD \times PG \quad (5)$$

Em que:

Nfte<sub>(D)</sub> = Número de alunos equivalentes (doutorado);

ND = Número de alunos matriculados efetivos no doutorado;

fDD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (0,38);

PG = Peso do Grupo.

d) Cálculo do Aluno Equivalente para as residências médicas

Os alunos de residência médica são considerados integralmente, pois geram encargo docente durante todo o curso:

$$Nfte_{(R)} = NMRM \quad (6)$$

Em que:

Nfte<sub>(R)</sub> = Número de alunos equivalentes (residência médica);

NMR = Número de alunos matriculados nos programas de residência médica.

e) Cálculo de Aluno Equivalente total

Para o cálculo final do aluno equivalente, os alunos equivalentes dos diversos níveis de escolaridade existentes na educação superior brasileira – graduação, mestrado doutorado e residência médica – são somados, como representado a seguir:

$$Nfte = Nfte_{(G)} + Nfte_{(M)} + Nfte_{(D)} + Nfte_{(R)} \quad (7)$$

Em que:

$N_{fte}$  = Número de Alunos Equivalente total;

$N_{fte(G)}$  = Número do Aluno Equivalente para graduação;

$N_{fte(M)}$  = Número do Aluno Equivalente para pós-graduação;

$N_{fte(D)}$  = Número do Aluno Equivalente para doutorado;

$N_{fte(R)}$  = Número do Aluno Equivalente para residência médica.



### 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Segundo Moraes e Mont’Alvão (1998), os tipos de pesquisas aplicáveis em Ergonomia são a pesquisa descritiva e a pesquisa experimental. São classificadas como descritivas a pesquisa de opinião ou pesquisa de atitude, pesquisa de motivação, estudo de caso, análise do trabalho e pesquisas documentais. Na pesquisa descritiva, o pesquisador procura conhecer e interpretar a realidade; interessa-se em descobrir e observar fenômenos, descrevê-los, classificá-los e interpretá-los. Na pesquisa experimental, o pesquisador manipula deliberadamente algum aspecto da realidade dentro de condições predefinidas; pretende-se dizer de que modo, ou por que causas, o fenômeno se produz. A pesquisa experimental verifica a relação de causalidade entre variáveis. A inferência é diretamente feita sobre a realidade.

Em função do tipo de dados utilizados, a pesquisa ou método científico normalmente é definido como quantitativo ou qualitativo. A investigação quantitativa caracteriza-se pela atuação nos níveis da realidade e tem como objetivos a identificação e apresentação de dados, indicadores e tendências observáveis. Este tipo de investigação mostra-se geralmente apropriada quando existe a possibilidade de escolha de medidas quantificáveis de variáveis e inferências a partir de amostras de uma população. Já a investigação qualitativa, ao contrário da investigação quantitativa, trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões. Este tipo de investigação é indutivo e descritivo na medida em que o investigador desenvolve conceitos, ideias e entendimentos a partir de padrões encontrados nos dados em vez de recolher dados para comprovar modelos, teorias ou verificar hipóteses.

Com base no exposto, este trabalho utilizará a pesquisa descritiva com uma abordagem qualitativa dos dados coletados. Para tanto, se valerá de consulta a literatura científica relacionada com os objetivos que busca alcançar. Pesquisas a outras fontes de dados como o Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi – da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (SIAFI, 2013) e o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec – (SIMEC, 2013) também serão utilizados como fonte de dados.



## 4 ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo analisamos o processo pelo qual os recursos do fundo público federal (FPF) são alocados para as instituições federais de ensino superior (Ifes). Em primeiro lugar, precisamos ter em mente que todo o trâmite orçamentário relacionado às Ifes ocorre pela Secretaria de Ensino Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC), pois o MEC é o órgão setorial dentro do sistema orçamentário; executam-se as dotações referentes aos orçamentos anuais (com seus créditos suplementares) que são consignados diretamente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento (MP). Dessa forma, é explorar este órgão (ou sua estrutura organizacional) como fonte de dados para explicar o mecanismo de alocação de recursos do FPF entre as Ifes.

### 4.1 Critérios de alocação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior

Em ofício encaminhado à Associação de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) em abril de 2013, a Diretoria de Desenvolvimento das Redes das Ifes (Difes) da Secretaria de Ensino Superior do MEC justifica os critérios adotados na proposta orçamentária dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior (BRASIL, 2013b).

Ao justificar esses critérios, o documento também informa a estrutura em que os recursos são distribuídos, como se segue: 1) Matriz OCC (Matriz Andifes); 2) Matriz Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes); 3) Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior (Reuni); 4) Matriz Hvet; 5) Programa Incluir; 6) Programa Promisaes; 7) Programa de Extensão Universitária (Proext); 8) Implantação de novas universidades; 9) Implantação de novas universidades (recursos alocados na unidade orçamentária da Sesi); 10) Implantação de campos pactuados; 11) Expansão do ensino médio; 12) Programa de viver sem limite; 13) Programa consolidação. A Tabela 4.1 mostra os valores totais informados à Andifes para a alocação de recursos relativos à Matriz de Outros Custeios e Capital (OCC) 2013 e a sua variação com relação ao ano de 2012.



Tabela 4.1 - Proposta/Dotação da Matriz Andifes – 2013

<b>Ano</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>
Proposta	-	2.305.891.305	-
Dotação	2.042.004.004	2.305.891.305	12,92

Fonte: Difes/Sesu/MEC

Nota: sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

Em um primeiro momento, os números da Tabela 4.1 nos levam a crer que os recursos do fundo público federal destinados à manutenção e desenvolvimento das Ifes no ano de 2013 sofreram um crescimento de 12,92 % em relação ao ano de 2012. Como o próprio documento da Diretoria de Desenvolvimento das Redes das Ifes salienta, não foram todas as Ifes que receberam um aumento de aporte financeiro federal nesse percentual, pois a elas foi assegurado apenas um aumento mínimo de 5,08 %. Este percentual é equivalente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) nos doze meses anteriores a maio de 2013. O montante de R\$ 2.305.891.305,00 foi rateado entre as 55 instituições federais de ensino superior na proporção dos índices obtidos por cada uma delas nos critérios da Matriz Andifes: o número do Aluno Equivalente (NAE) e o índice de qualidade e produtividade (EQR). Os dados da Plataforma de Integração de Dados das Ifes (Pingifes) do ano de 2011 foram utilizados, segundo o documento da Difes, no cálculo do número do Aluno Equivalente.

Podemos observar na Tabela 4.2 os valores alocados para cada uma das 55 Ifes e os critérios (índices) utilizados para a distribuição. Chama atenção, contrariamente aos anos anteriores, a mudança no valor total da relação entre o número de Alunos Equivalentes (AE) e o índice de qualidade e produtividade (EQR): observa-se um peso de 90 % para o número de Alunos Equivalentes e 10 % para o índice de qualidade e produtividade. O ofício da Difes encaminhado à Andifes alerta para o fato da adoção de um novo modelo na distribuição, fruto de acordo entre o MEC e a Andifes (BRASIL, 2013b).

Tabela 4.2 – Matriz Andifes: valores distribuídos às instituições federais de ensino superior (Ifes) em 2013

<b>Ifes</b>	<b>TAE</b>	<b>PTAE</b>	<b>EQR</b>	<b>OCC 90 %</b>	<b>OCC 10 %</b>	<b>OCC 100 %</b>	<b>Piso</b>	<b>Matriz final</b>	<b>Aumento</b>
<b>Total</b>	<b>1.511.213</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>	<b>1.931.164.027</b>	<b>214.573.781</b>	<b>2.145.737.807</b>	<b>160.153.498</b>	<b>2.305.891.305</b>	<b>(%)</b>
Furg	14.303	0,946	1,840	18.277.223	3.948.633	22.225.856	-	22.225.856	14,79
Ufabr	13.440	0,889	1,975	17.174.391	4.238.460	21.412.851	-	21.412.851	105,37
Ufac	11.508	0,762	1,011	14.706.146	2.168.578	16.874.724	-	16.874.724	33,86
Ufal	29.505	1,952	1,748	37.704.698	3.750.447	41.455.145	-	41.455.145	5,94
Ufam	34.297	2,270	1,727	43.828.138	3.704.765	47.532.903	100.408	47.633.311	5,08
Ufba	50.563	3,346	1,914	64.614.464	4.107.499	68.721.963	9.917.049	78.639.012	5,08
UFC	42.630	2,821	1,909	54.476.871	4.096.008	58.572.880	3.963.891	62.536.771	5,08
UFCG	29.239	1,935	1,876	37.364.475	4.026.452	41.390.927	-	41.390.927	10,08
UFCSPA	6.356	0,421	2,214	8.122.092	4.749.971	12.872.063	-	12.872.063	48,18
Ufersa	12.887	0,853	2,225	16.468.620	4.773.645	21.242.265	-	21.242.265	68,56
Ufes	31.302	2,071	1,700	40.001.003	3.648.615	43.649.618	2.914.715	46.564.333	5,08
UFF	50.403	3,335	1,791	64.408.861	3.842.290	68.251.150	9.575.425	77.826.575	5,08
UFG	41.796	2,766	1,764	53.410.494	3.785.623	57.196.117	1.335.564	58.531.681	5,08
UFGD	9.907	0,656	1,814	12.660.618	3.891.936	16.552.554	-	16.552.554	38,21
UFJF	26.581	1,759	1,889	33.967.925	4.053.299	38.021.224	-	38.021.224	12,89
Ufla	14.213	0,941	2,201	18.163.212	4.723.738	22.886.950	-	22.886.950	13,84
UFMA	24.403	1,615	1,751	31.184.273	3.756.171	34.940.443	-	34.940.443	12,53
UFMG	65.078	4,306	2,247	83.162.190	4.821.989	87.984.179	18.669.019	106.653.198	5,08
UFMS	25.899	1,714	1,844	33.096.503	3.956.541	37.053.043	-	37.053.043	14,98
UFMT	36.015	2,383	1,801	46.023.135	3.864.833	49.887.968	-	49.887.968	17,51
Ufop	16.525	1,093	1,853	21.117.464	3.975.685	25.093.149	-	25.093.149	21,44
UFPA	44.235	2,927	1,728	56.527.357	3.707.933	60.235.290	5.620.773	65.856.063	5,08
UFPB	42.014	2,780	1,767	53.689.665	3.791.079	57.480.744	1.303.519	58.784.263	5,08
UFPE	53.257	3,524	2,002	68.056.986	4.295.937	72.352.923	8.552.338	80.905.261	5,08
Ufpel	26.837	1,776	1,985	34.294.252	4.258.840	38.553.092	-	38.553.092	19,16
UFPI	39.100	2,587	1,870	49.964.882	4.013.025	53.977.907	-	53.977.907	13,40
UFPR	46.969	3,108	1,969	60.021.039	4.224.023	64.245.062	17.021.147	81.266.209	5,08
UFRA	6.703	0,444	1,754	8.565.184	3.763.446	12.328.630	-	12.328.630	46,85
UFRB	13.171	0,872	1,760	16.830.955	3.777.194	20.608.149	-	20.608.149	95,81
UFRGS	45.857	3,034	2,123	58.599.794	4.554.787	63.154.581	20.883.808	84.038.389	5,08
UFRJ	62.335	4,125	2,057	79.657.020	4.413.150	84.070.169	37.576.578	121.646.747	5,08
UFRN	44.739	2,960	1,850	57.171.777	3.968.871	61.140.648	3.272.346	64.412.994	5,08
UFRPE	24.664	1,632	1,978	31.517.202	4.244.366	35.761.568	-	35.761.568	14,64
UFRR	6.015	0,398	0,867	7.686.502	1.861.254	9.547.755	-	9.547.755	19,84
UFRRJ	19.778	1,309	1,828	25.273.862	3.923.366	29.197.228	-	29.197.228	8,14
UFS	34.719	2,297	1,930	44.367.116	4.142.161	48.509.277	-	48.509.277	19,97
UFSC	42.675	2,824	2,055	54.534.066	4.409.744	58.943.810	8.361.564	67.305.374	5,08
Ufscar	21.365	1,414	1,986	27.301.668	4.262.403	31.564.071	-	31.564.071	14,65
UFSJ	16.039	1,061	1,739	20.496.107	3.730.537	24.226.644	-	24.226.644	51,81
UFSM	34.856	2,306	2,005	44.541.554	4.302.617	48.844.172	1.231.620	50.075.792	5,08
UFT	17.618	1,166	1,788	22.513.314	3.837.230	26.350.544	-	26.350.544	30,56
UFTM	10.216	0,676	1,986	13.055.265	4.261.486	17.316.751	-	17.316.751	61,37
Ufu	36.041	2,385	1,933	46.056.411	4.148.379	50.204.789	-	50.204.789	6,98
UFV	27.878	1,845	2,246	35.624.501	4.820.257	40.444.758	73.125	40.517.883	5,08
UFVJM	12.136	0,803	1,170	15.508.229	2.510.073	18.018.302	-	18.018.302	30,42
UnB	47.066	3,114	1,888	60.145.087	4.050.775	64.195.862	8.691.418	72.887.280	5,08
Unifal	11.190	0,740	1,312	14.299.513	2.814.963	17.114.476	-	17.114.476	41,60
Unifap	6.648	0,440	1,767	8.494.766	3.791.814	12.286.580	-	12.286.580	41,98
Unifei	7.137	0,472	1,668	9.120.464	3.579.800	12.700.264	-	12.700.264	53,33
Unifesp	27.628	1,828	2,164	35.305.898	4.642.947	39.948.845	-	39.948.845	14,31
Unipampa	15.737	1,041	1,168	20.110.649	2.506.750	22.617.400	-	22.617.400	72,57
Unir	11.424	0,756	1,675	14.599.069	3.593.534	18.192.603	-	18.192.603	28,25
Unirio	13.425	0,888	1,721	17.155.581	3.692.021	20.847.602	1.089.191	21.936.793	5,08
Univasf	12.699	0,840	1,308	16.228.336	2.806.229	19.034.565	-	19.034.565	77,48
UTFPR	42.192	2,792	1,858	53.917.164	3.987.612	57.904.776	-	57.904.776	40,97

Fonte: Difes/Sesu/MEC.

Nota: sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

A análise da Tabela 4.2 também nos permite perceber que os parâmetros utilizados colocaram as instituições federais de ensino superior em um *ranking* na busca dos recursos do fundo público federal. Podemos observar que a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) se destacou no parâmetro número de Aluno Equivalente com o valor de 65.078, bem acima da média aritmética entre o número total (1.511.215) e o número de Ifes (55). Com este índice a UFMG, recebeu R\$ 87.984.179,00 dos R\$ 1.931.164.027,00 destinados pela Matriz nesse quesito. No aspecto relativo ao índice de produtividade e qualidade, o destaque foi a Universidade Federal de Viçosa (UFV) com o valor de 2,246 e um valor de R\$ 4.820.257,00 de um total de R\$ 214.573.781,00 da Matriz. Cabe ressaltar que o total da Matriz Andifes em 2013 foi R\$ 2.305.891.305,00, isto é, a soma dos parâmetros Aluno Equivalente, índice de qualidade e produtividade e R\$ 160.153.498,00, destinados a um piso para as instituições, quando necessário.

Podemos ressaltar que, apesar de um crescimento da Matriz de 12,92 % em relação a 2012, o crescimento de 5,08 % de muitas das instituições federais de ensino superior, isto é, o mínimo estabelecido pelo ofício da Difes e correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) no período. Essa foi a situação da Universidade de Brasília. O peso da quantidade de recursos destinados pela Matriz Adifes às despesas de manutenção e desenvolvimento da Universidade de Brasília é o objeto do estudo no próximo subtítulo.

#### **4.2 Os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento e o orçamento geral da Universidade de Brasília**

A análise da proposta orçamentária para a Universidade de Brasília (UnB) neste ponto do estudo tem por objetivos: a) demonstrar a maneira como os recursos do Fundo Federal Público (FPF) destinados ao ensino superior são alocados de acordo com sua finalidade, no caso para uma instituição pública muito bem posicionada no cenário nacional e, b) avaliar que parcela desse recurso uma instituição pública de ensino superior, no caso a UnB, é necessária para que ela possa exercer sua autonomia administrativa e financeira e, conseqüentemente, o quanto desses recursos pode efetivamente ser considerado destinado às suas necessidades individuais de manutenção e desenvolvimento do ensino, principalmente ao item “manutenção”.

Duas grandes variáveis não foram objeto de avaliação neste estudo: o Hospital Universitário de Brasília, pois desde 2010, na condição de Unidade Orçamentária, possui dotação (orçamento) própria e recursos não financeiros e financeiros diretamente arrecadados

(recursos próprios, fontes 50 e 80). A razão para aqui não se considerar os recursos diretamente arrecadados se deve ao fato dos mesmos serem fruto do esforço individual de cada instituição e, principalmente, terem origem, entre outros, na prestação de serviços dessas instituições à outras entidades de caráter público ou privado. Pela mesma razão, não foram considerados os recursos originados de convênios e/ou outros instrumentos congêneres – nestes instrumentos, a parte concedente delega à parte conveniente a execução de parte da ação orçamentária sob sua responsabilidade orçamentária.

Toda e qualquer consignação de dotação orçamentária a qualquer ente componente do Orçamento Geral da União ocorre, obrigatoriamente, por meio de estruturas concebidas dentro de uma classificação denominada classificação funcional-programática. A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas e serve como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental. Já a classificação programática está voltada toda ação do governo, estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período no Plano Plurianual, ou seja, quatro anos. Pelo Ofício nº 65/2003 da Difes/Sesu/MEC à Andifes (BRASIL, 2013b), podemos intuir que, antes de se adequarem à estrutura funcional-programática, os recursos do FPF obedecem à critérios (grupos) de despesas estabelecidos pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação. A Tabela 4.3 ilustra a estrutura das propostas orçamentárias para a Universidade de Brasília encaminhadas pela Sesi no período de 2009 a 2013. Podemos observar a divisão adotada pela Sesi e, principalmente, identificar os dez grandes grupos de despesas (matrizes e programas) no quais o Ministério da Educação aloca os recursos do FPF destinados às Ifes. De imediato, podemos concluir o grau de rigidez dos orçamentos das universidades públicas brasileiras; no momento de propor o orçamento que faça frente às suas necessidades de funcionamento, as instituições federais de ensino superior já têm definidas, em outra instância, a que tipos de despesas devem direcionar os seus recursos. Essa é uma situação que, naturalmente, confronta os princípios estabelecidos de autonomia financeira da instituição. Amaral (2003) em dois momentos distintos ilustra a situação das Ifes em relação aos seus orçamentos: no primeiro, afirma que: pode-se, mesmo, dizer que o grau de autonomia didático e administrativa de instituições de educação e ensino se mede pela amplitude da autonomia financeira que lhes é proporcionada” e, no segundo, afirma a dependência do financiamento é responsável pela existência de amarras à liberdade acadêmicas das instituições.

Tabela 4.3 – Estruturas das propostas de orçamentos anuais encaminhados pela Secretaria de Ensino Superior à Universidade de Brasília – valores em reais – 2009-2013

<b>Grupos/Anos</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Pessoal e encargos sociais	390.337.178	501.269.797	627.886.873	735.075.329	772.862.086
Benefícios aos servidores	21.905.163	12.360.423	23.864.503	23.077.680	26.168.877
Complementação Pasep	2.184.933	2.856.747	3.350.476	4.235.589	4.474.194
Proext	-	-	501.696	415.509	1.528.051
Universidades - complementação	28.930.790	31.834.238	38.504.413	34.153.619	40.074.234
Universidades federais	62.904.171	68.561.740	84.053.620	84.039.310	90.418.589
Expansão Ifes	18.090.000	15.260.800	-	-	-
Unidades supervisionadas MEC	-	3.794.636	2.500.000	-	-
Conae 2014	-	-	-	-	234.500
Ação 20RJ	-	-	-	1.714.242	5.058.030
<b>TOTAL</b>	<b>524.352.235</b>	<b>635.938.381</b>	<b>780.661.581</b>	<b>882.711.278</b>	<b>940.818.561</b>

Fonte: Simec – Módulo Orçamentário

Nota: sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

Podemos observar que os três primeiro grupos (pessoal e encargos sociais, benefícios aos servidores e complementação Pasep) são destinados ao pagamento de despesas ditas obrigatórias, com exceção do Pasep a pesar da sua obrigatoriedade. Na verdade, a única parcela destes recursos em que as Ifes exerce discricionariedade está inserida no grupo universidades federais no qual estão inclusos os recursos da Matriz Andifes designados pela Matriz como Outros Custeios e Capital. Nos outros grupos, são realizadas despesas estabelecidas pelo MEC, sendo que muitas delas são projetos do próprio órgão que se vale da estrutura e renome das instituições de ensino superior. A Tabela 4.4 discrimina o grupo “universidades federais” e permite identificar, finalmente, a parte dos orçamentos das Ifes, resultante da Matriz Andifes, destinada às necessidades de funcionamento destas instituições.

Tabela 4.4 – Grupo “universidades federais”, propostas orçamentária Universidade de Brasília – valores em reais – 2009-2013

<b>Grupos / Anos</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Universidades federais</b>	<b>62.904.171</b>	<b>68.561.740</b>	<b>84.053.620</b>	<b>84.039.310</b>	<b>90.418.589</b>
- Assistência estudantil	7.228.956	-	-	-	-
- Construção prédio do Ipol	8.559.410	-	-	-	-
- Matriz Andifes	47.115.805	51.220.162	61.979.817	69.363.608	72.887.280
- Matriz Andifes - equalização	-	9.000.000	10.010.999	-	-
- Matriz Pnaes	-	8.341.578	12.062.804	13.971.718	16.560.797
- Incluir	-	-	-	96.179	370.442
- Matriz Hvet	-	-	-	306.600	323.902
- Promisaes	-	-	-	301.205	276.168

Fonte: Simec – Módulo Orçamentário

Nota: sinal convencional utilizado

- Dado numérico igual a zero

Uma passagem rápida pela Tabela 4.4 permite perceber que somente o subgrupo Matriz Andifes ocorre durante todo o período; estes são os valores resultantes de todo arcabouço técnico-político que sob a denominação de Outros Custeios e Capital envolve os recursos destinados às Ifes. Porém, ainda não podemos afirmar que sobre esses valores as Ifes, finalmente, possuem discricionariedade e podem exercer a sua autonomia administrativa e financeira. Esses recursos são destinados às suas despesas básicas de funcionamento, mas têm-se mostrado insuficientes, levando as instituições federais de ensino superior a recorrerem à outras fontes de financiamento, situação que Amaral (2003) denomina de *quase-mercado*. Esta seria a situação em que as instituições federais de ensino superior procurariam outras fontes de recursos para o financiamento das suas necessidades em atividades típicas de mercado como a prestação de serviços. Duas situações são determinantes para a não inclusão desses recursos neste estudo: a) os recursos diretamente arrecadados (recursos próprios) são resultado do esforço individual de cada instituição e pequena parte das 55 instituições federais de ensino superior possui capacidade de ter uma estrutura que permita competir no mercado; e, b) mesmo as que possuem essa capacidade, caso da UnB, geram grandes despesas no processo de arrecadação e o saldo resultante, que poderia atender suas necessidades, fica aquém do volume arrecado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo realizar uma análise do financiamento pelo Estado do ensino superior público federal brasileiro a partir dos recursos públicos destinados às instituições federais de ensino (Ifes), portanto com os recursos arrecadados de toda sociedade. Apesar de ser um tema recorrente, buscamos neste trabalho identificar o montante dos recursos sobre os quais as instituições realmente possuem discricionariedade por meio do estudo dos diversos mecanismos utilizados nesse tipo de financiamento. Na busca deste resultado, foi necessário o estudo da proposta orçamentária de uma instituição federal de ensino superior, a Universidade de Brasília (UnB), tendo em vista a possibilidade de acesso a bibliografia, os chamados limites orçamentários encaminhados pela Secretaria de Ensino Superior do MEC (Sesu/MEC) à UnB por ocasião das propostas aos orçamentos anuais. Cabe ressaltar que os valores dos orçamentos anuais aprovados pelo Congresso Nacional e posteriormente sancionados pelo Presidente da República são os mesmos das propostas acrescidos apenas pelos valores correspondentes às emendas parlamentares.

A preocupação inicial deste trabalho foi identificar instrumentos legais que pudessem nortear o trabalho na identificação da origem e do montante de recursos que pudessem ser destinados à educação. Identificamos dois artigos da Constituição Federal e um da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A Constituição Federal garante em seu artigo sexto a educação como direito social do cidadão e no artigo 212 determina os limites mínimos das receitas resultantes de impostos que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. A LDB, em seu artigo 55, determina que a União deve consignar em seus orçamentos anuais recursos suficientes para o desenvolvimento das instituições de ensino superior por ela mantida. O conhecimento do conceito e da formação do fundo público federal nos deu a dimensão exata de como o Estado se apropria dos recursos da tributação imposta à sociedade. Pudemos observar o crescimento deste Fundo no período de 2002 a 2011, o que poderia refletir em um aumento dos recursos destinados às Ifes. De posse desses dados, coube verificar que parcela desse fundo foi efetivamente destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino no período. Cabe ressaltar que, no caso, esses recursos são aqueles resultantes da arrecadação líquida dos impostos federais. A análise dos dados (Tabela 2.3) nos possibilitou perceber o crescimento nos recursos destinados ao ensino ano a ano durante todo o período. No entanto, por outro lado, também foi possível perceber uma redução em termos percentuais dos recursos destinados ao ensino em relação à receita líquida dos impostos; a partir de 2008, estes índices se limitaram ao mínimo (18 %) estabelecido

constitucionalmente. Um fato que pode ser determinante é a participação crescente da chamada Desvinculação das Receitas da União como componente a ser deduzido na receita total; à medida que as desvinculações aumentam, as receitas líquidas diminuem em termos absolutos com impactos proporcionais nos recursos destinados ao ensino. Mas, de qualquer forma, percebemos um aumento significativo nesses recursos durante o período.

Uma vez identificados os mecanismos de financiamento das Ifes, coube a este estudo identificar os instrumentos legais com os quais essas instituições são financiadas; as dotações orçamentárias consignadas à essas instituições por meio do Orçamento Geral da União foi o mecanismo identificado. Porém, a simples leitura do orçamento anual dessas instituições não seria suficiente para identificarmos o que poderia ser considerado como recursos discricionários. Para isso, tornou-se necessário o estudo de outros mecanismos, entre eles a Matriz Andifes. Havia a perspectiva, como comprovado posteriormente, de que somente nesta parcela dos orçamentos das Ifes encontraríamos os recursos sobre os quais essas instituições teriam discricionariedade, ou seja, poderiam exercer a sua autonomia administrativa e financeira. O histórico da Matriz e a metodologia de cálculo incluiu todo o arcabouço que está contido no assunto e se constituem em objeto de muitos estudos; destaque dado ao cálculo do Aluno Equivalente, metodologia que tenta igualar alunos do ensino superior de cursos e níveis diferentes e, portanto, custos diferentes em alunos com o mesmo peso para o cálculo da Matriz.

A análise do Ofício número 065/2013 da Diretoria de Desenvolvimento da Redes de Ifes, órgão subordinado à Sesu/MEC, encaminhado ao presidente da comissão de orçamento da Andifes, nos fornece a verdadeira dimensão do engessamento no orçamentos das instituições federais de ensino superior. Na estrutura apresentada podemos observar que os recursos orçamentários já estão destinados à despesas pré-estabelecidas na esfera do Ministério da Educação; muitos dos projetos, ou grandes grupos, para os quais são destinados os recursos são projetos de interesse do próprio MEC executados no âmbito das universidades. Podemos observar que, em momento algum, esses grupos se referem às necessidades de funcionamento dessas instituições. Para tanto, nos valem da análise das propostas orçamentárias encaminhadas pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação para os orçamentos anuais da Universidade de Brasília no período de 2009 a 2013. Dessa análise originaram-se as Tabelas 4.3 e 4.4, pelas quais podemos identificar o montante do orçamento das Ifes destinado às suas necessidades de funcionamento e onde realmente podem exercer sua autonomia financeira e administrativa.



Na análise dos dez grandes grupos de alocação dos recursos definidos pelo MEC (Tabela 4.3) podemos verificar que somente no grupo denominado “Universidades Federais” encontraríamos os recursos destinados às necessidades de funcionamento das universidades, recursos sobre os quais essas realmente poderiam exercer sua autonomia administrativa e financeira. O desdobramento do grupo “Universidades Federais” nos forneceu dados para que fosse elaborada a Tabela 4.4, na qual podemos, finalmente, identificar o montante de recursos sobre os quais as universidades possuem discricionariedade. Em uma primeira avaliação, podemos observar que somente o subgrupo Matriz Andifes possui alocação de recursos nos cinco anos da série; estes são os recursos destinados às necessidades de funcionamento das universidades com os quais estas instituições têm que executar despesas básicas de funcionamento como: energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, correios, vigilância, limpeza, diárias, aquisição de passagens, serviços de correios, aquisição de combustíveis, manutenção de frota de veículos, aquisição de material de consumo e material permanente, reformas e pequenas obras, entre outras. Historicamente, esses recursos têm-se mostrado insuficientes, razão pela qual os debates entre os interesses das Ifes, representados pela Andifes, e as disponibilidades do Estado, representadas pelo MEC, têm-se tornados mais intensos e constantes.

Com relação à autonomia financeira, e, por conseguinte, administrativa das Ifes, fica o exemplo da Universidade de Brasília em 2013. Dos R\$ 940.818,561,00 destinados pelo Ministério da Educação como proposta ao seu orçamento anual, R\$ 799.030.963,00 foram destinados ao cumprimento de despesas obrigatórias (pagamento de pessoal, encargos sociais e benefícios à servidores públicos). Sobre o saldo restante de R\$ 141.787.598,00 a instituição teria autonomia financeira somente sobre R\$ 72.887.280,00 relativos à Matriz Andifes. Em termos percentuais, este montante representa apenas 51,41 % do total da proposta, excetuando-se os recursos destinados às despesas obrigatórias. Torna-se compreensível imaginar que este percentual poderia ser entendido como um parâmetro que nos forneça o grau de autonomia financeira e administrativa das Ifes, pelo menos, para o ano de 2013 sobre os recursos entendidos como discricionários.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior**: estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003.

\_\_\_\_\_. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

BRASIL. Lei n. 452 de 5 de julho de 1937. Organiza a Universidade do Brasil. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 5 jul. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1930-1949/L0452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L0452.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 8.393 de 17 de dezembro de 1945. Concede autonomia, administrativa financeira, didática e disciplinar, à Universidade do Brasil, e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 17 dez. 1945. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del8393.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del8393.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da educação. Portaria n. 1.285 de 05 de agosto de 1994. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 06 set. 1994. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 de mai. de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Departamento de Desenvolvimento da Educação Superior e Tecnologia da Informação. **Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos de manutenção das Ifes**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/calculo\\_aluno\\_equivalente\\_orcamento\\_2005.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/calculo_aluno_equivalente_orcamento_2005.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2007.2013a

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria Superior de Educação. Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Ifes. Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento das Ifes. Ofício n. 65, de 11 de abril de 2013. **Proposta Orçamentária 2013**. Disponível em <[http://www.unifal-mg.edu.br/forplad/sites/default/files/COMISSAO%20DE%20MODELOS\\_OFICIO%2065-](http://www.unifal-mg.edu.br/forplad/sites/default/files/COMISSAO%20DE%20MODELOS_OFICIO%2065-)

[SESU 7-5-13%20distribui%C3%A7ao%20or%C3%A7amento%202013.pdf](#)>. Acesso em: 5 mai. 2013b.

CASTRO, R.G. **Consideração sobre metodologia empregada para avaliação da execução dos sociais**. Brasília: Senado Federal, 1996.

FÁVERO, M. L. A. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/calculo\\_aluno\\_equivalente\\_orcamento\\_2005.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/calculo_aluno_equivalente_orcamento_2005.pdf)>  
. Acesso em: 13 fev. 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

REIS, C. Z. T. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades brasileiras**. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado em *Magister Scientiae*) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais. Disponível em:  
<[http://www.tede.ufv.br/tesdesimplificado/tde\\_arquivos/44/TDE-2011-09-29T093423Z-3117/Publico/texto%20completo.pdf](http://www.tede.ufv.br/tesdesimplificado/tde_arquivos/44/TDE-2011-09-29T093423Z-3117/Publico/texto%20completo.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

SGUISSARDI, V.; AMARAL, N. C. O Banco Mundial revisa as contas: quem há de pagar a conta? **Perspectiva**, Florianópolis, v. 18, n. 33, p. 65-76, 2000.

INFORMAÇÕES DO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI): banco de dados preparado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. Disponível em:  
<[https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/cofin/dotacao\\_vs\\_desp\\_param.asp](https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/cofin/dotacao_vs_desp_param.asp)>. Acesso em: 8 abr. 2013.

SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO E CONTROLE (SIMEC): portal de monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação elaborado pelo Ministério da Educação. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 26 de mar. 2013.